

Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

La politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione europea: funzionamento e proposte di riforma

Settembre 2022

194

Approfondimenti

La politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione europea: funzionamento e proposte di riforma

di Nicoletta Pirozzi¹ e Matteo Bonomi²

**a cura dell'Istituto Affari Internazionali
(IAI)**

settembre 2022

¹ **Nicoletta Pirozzi**, responsabile del programma “Ue, politica e istituzioni” e responsabile delle relazioni istituzionali dell'Istituto Affari Internazionali (IAI), si occupa principalmente di *governance* dell'Unione europea, aspetti politici e istituzionali della Pesc/Psdc, gestione civile delle crisi, rapporti tra Ue e Nazioni Unite e relazioni Ue-Africa. È la coordinatrice scientifica del progetto Horizon 2020 EU IDEA – Integration and Differentiation for Effectiveness and Accountability. È Associate dello European Governance and Politics Programme presso lo European University Institute (EUI) di Fiesole. È autrice e curatrice di numerose pubblicazioni, e membro attivo di diverse associazioni e istituzioni di ricerca. È anche membro del Comitato direttivo e del Comitato esecutivo dello IAI e del Comitato scientifico della rivista online *AffarInternazionali*. È laureata in Scienze politiche presso l'Università di Pisa e presso la Scuola superiore Sant'Anna di Pisa e ha conseguito un Master in Studi europei presso il Collegio d'Europa di Bruges. Ha conseguito un dottorato di ricerca in Istituzioni e politiche presso l'Università Cattolica di Milano.

² **Matteo Bonomi** è ricercatore presso lo IAI, dove lavora nei programmi “Ue, politica e istituzioni” ed “Europa orientale e Eurasia”. La sua esperienza professionale si è concentrata in maniera crescente sulle politiche Ue di allargamento, in particolare verso il processo di integrazione dei Balcani occidentali. Ha lavorato e collaborato con varie istituzioni, think tank, fondazioni ed enti pubblici in Belgio, Germania, Italia, Serbia, Montenegro, Bosnia-Erzegovina e Albania. Ha conseguito un dottorato di ricerca presso la Scuola Superiore Sant'Anna a Pisa con una tesi dal titolo “Integrazione europea e crisi della forma stato. Analisi dell'intreccio tra diritto e politica”.

SOMMARIO

<i>Abstract</i>	3
<i>1. La politica estera e di sicurezza dell'UE post-Lisbona</i>	4
<i>2. Possibili riforme per la governance della politica estera e di sicurezza comune dell'UE</i>	11
2.1 Meccanismi di funzionamento più flessibili	11
2.2 Procedure decisionali più snelle	14
2.3 Interventi specifici nel settore della difesa	16
<i>Conclusioni</i>	18
<i>Allegato: Struttura decisionale PESC e PESD</i>	20

Abstract

Il Trattato di Lisbona ha introdotto innovazioni istituzionali e decisionali con l'obiettivo di rendere l'azione esterna dell'UE più coerente, più efficace e più democratica. Tuttavia, i settori della politica estera, di sicurezza e di difesa restano caratterizzati da dinamiche prevalentemente intergovernative e sono spesso ostaggio dei veti incrociati degli stati membri, che agiscono sulla base di interessi nazionali spesso divergenti. Eppure, le crisi internazionali che si sono succedute dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – dalla Libia alla Siria al Sahel – e la guerra in Europa conseguente all'invasione russa dell'Ucraina hanno trasformato l'ambizione dell'UE a diventare un attore geopolitico in una necessità.

Di conseguenza, è necessario adeguare la sua struttura istituzionale, le sue modalità operative e i suoi meccanismi decisionali per rendere il suo sistema di *governance* della Politica estera, di sicurezza e di difesa comune (PESDC) funzionante e credibile. In questo approfondimento presentiamo le principali caratteristiche della PESDC post-Lisbona, con particolare attenzione agli aspetti istituzionali e procedurali, e presentiamo una serie di proposte di riforma.

1. La politica estera e di sicurezza dell'UE post-Lisbona

Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha istituito un sistema di governo per la gestione della politica estera e di sicurezza dell'UE contraddistinto da molteplici separazioni di potere, sia a livello orizzontale che verticale³. A livello orizzontale, il Trattato di Lisbona conserva una divisione del potere tra il Consiglio europeo, il Consiglio dei Ministri, la Commissione europea e il Parlamento europeo. A livello verticale, il potere decisionale è condiviso tra gli stati membri e l'UE.

Il Trattato di Lisbona ha formalmente abolito la struttura a pilastri, che aveva caratterizzato il sistema di governo dell'UE fino ad allora, ed ha attribuito personalità giuridica all'Unione (art. 47 TUE). Questo è avvenuto in linea con gli obiettivi generali del Trattato di rendere la struttura istituzionale dell'Unione più efficiente e flessibile, rafforzare la democrazia europea e accrescere l'azione europea a livello internazionale, soprattutto attraverso una Politica estera e di sicurezza comune (PESC) più coerente e visibile⁴.

Allo stesso tempo, le modalità decisionali della PESC continuano a rimanere distinte da quelle generali. Il Trattato di Lisbona infatti differenzia la PESC da altri settori della politica esterna dell'UE e dalle modalità decisionali ordinarie all'interno dell'Unione.⁵ Mentre il TUE sancisce un nuovo titolo V sulle "Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune", le restanti parti dell'azione esterna dell'UE trovano una base giuridica nella parte V del TFUE, "L'azione esterna dell'Unione".

³ Sergio Fabbrini, *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015; Maria Giulia Amadio Viceré, *The High Representative and EU Foreign Policy Integration. A Comparative Study of Kosovo and Ukraine*, Cham, Palgrave Macmillan, 2018.

⁴ Nicoletta Pirozzi, "La politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione europea" in Raffaele Torino e Claudio Di Maio (a cura di), *Diritto e politiche dell'Unione europea*, Padova/Milano, CEDAM/Wolters Kluwer Italia, 2020, p. 531-556.

⁵ Vedi tabella in Allegato 1: *Struttura decisionale PESC e PESD* redatta da Roberto Baccarini.

I principi fondamentali dell'azione internazionale dell'Unione restano quelli che ne hanno informato la sua creazione e sviluppo: democrazia, stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale (art. 21.1 TUE)⁶. Tuttavia, il Trattato di Lisbona non si limita ad enunciare i principi dell'azione esterna dell'Unione ma indica anche un *modus operandi* per la sua attuazione. Prevede infatti che l'Unione si adoperi «per sviluppare relazioni e istituire partenariati» con i paesi terzi e le organizzazioni che condividono gli stessi principi, e fa un esplicito riferimento alla promozione di soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite (art. 21.1 TUE).

Il Trattato inoltre riafferma e amplia l'applicazione del principio di “coerenza” – tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche – e l'attribuzione della realizzazione di questo principio al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, assistiti dall'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza (art. 21.3 TUE). In questa norma, il Trattato definisce l'ambito di riferimento dell'azione esterna dell'Unione sia in relazione alle politiche che all'architettura istituzionale. Allo stesso tempo, il Consiglio e l'Alto Rappresentante devono “garantire l'unità, la coerenza e l'efficacia dell'azione dell'Unione” nella PESC (art. 26 TUE).

Dal punto di vista istituzionale, le principali innovazioni del Trattato di Lisbona sono date dall'istituzione formale di un Presidente del Consiglio europeo e del citato Alto Rappresentante, che riveste anche il ruolo di Vicepresidente della Commissione europea (AR/VP) ed è incaricato del coordinamento delle relazioni esterne, portafogli pertinenti e il presidente del Consiglio Affari esteri (CAE). L'Alto Rappresentante è assistito in tutte le sue funzioni da un Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), che costituisce un organismo autonomo che collabora con i servizi diplomatici degli stati membri (art. 27.3 TUE).

⁶ Trattato sull'Unione europea (TUE), Lisbona, 13 dicembre 2007 (entrata in vigore: 1 dicembre 2009).

Nell'architettura della politica estera post-Lisbona, le istituzioni intergovernative continuano quindi a giocare un ruolo di primo piano nell'ambito della PESC e l'integrazione procede principalmente attraverso il coordinamento volontario. Con il Trattato di Lisbona, inoltre, la Politica europea di sicurezza e di difesa (PESD) diventa Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), ed è incorporata nella PESC (Titolo V, Capitolo 2, Sezione 2, TUE). Sia la PESC che la PSDC sono soggette e regolate da disposizioni specifiche, dove il principio dell'unanimità si applica ancora senza eccezioni (art. 31.4 TUE). Il Trattato adotta anche la distinzione tra atti legislativi e atti attuativi, o delegati, e conferma che quelli adottati in tali ambiti non possono essere di natura legislativa (art. 31 TUE).

Il Consiglio europeo, formato dai capi di stato o di governo dei paesi dell'UE, dal Presidente del Consiglio europeo e dal Presidente della Commissione europea, "fornisce all'Unione lo slancio necessario per il suo sviluppo e ne definisce gli indirizzi politici generali e le priorità" (TUE, art. 15) e ha il compito di fissare gli obiettivi e definire gli orientamenti della politica estera e di sicurezza comune dell'UE, tenendo conto degli interessi strategici dell'Unione e delle implicazioni per la difesa (art. 22 e 26.1 TUE).

Il CAE, composto dai ministri degli Esteri di tutti gli stati membri dell'UE e presieduto dall'Alto Rappresentante, definisce e attua la politica estera e di sicurezza sulla base degli orientamenti definiti dal Consiglio europeo e ne assicura anche l'unità, la coerenza e l'efficacia (art. 26.2 TUE). In particolare, il CAE può adottare sanzioni (art. 215 TFUE), e può avviare azioni UE di gestione delle crisi, sia civili che militari (art. 42.4 TUE).

In questo ambito, l'Alto Rappresentante salvaguarda il coordinamento degli aspetti civili e militari delle missioni PSDC (TUE, art. 43.2), ma solo sulla base di orientamenti strategici preventivamente forniti dal Consiglio europeo (TUE, art. 16.6; TUE, art. 27.1) e agendo sotto l'autorità del Consiglio (TUE, art. 38; TUE, art. 43). Nell'ambito della PESC il Parlamento europeo mantiene un ruolo marginale, sebbene una serie di disposizioni di legge mitigano in parte tale

marginalità definendone un ruolo consultivo e il diritto di venire informato, oltre che il controllo del bilancio dell'Unione.

Il lato sovranazionale dell'azione esterna dell'Unione consiste nella politica commerciale comune, nella cooperazione allo sviluppo e nell'area dell'aiuto umanitario⁷. In questi ambiti l'integrazione procede attraverso atti legislativi ordinari, con il Consiglio dell'UE che esercita le funzioni legislative insieme al Parlamento europeo (art. 294 TFUE)⁸.

Oltre a ciò, un numero maggiore di accordi è ora soggetto al consenso dei parlamentari europei (art. 192 TFUE), prima di essere deciso dal Consiglio con voto a maggioranza qualificata (art. 207.4 TFUE) con limitate eccezioni (art. 212 TFUE). In particolare, la procedura legislativa ordinaria si applica anche agli accordi commerciali conclusi con paesi in via di sviluppo, mentre il Parlamento europeo ha il potere di dare o meno il proprio consenso sugli Accordi di associazione (art. 218 TFUE).

Nelle aree sovranazionali, il potere esecutivo dal Consiglio europeo è condiviso con la Commissione europea. Da un lato, il Consiglio europeo continua a fornire gli indirizzi politici generali e le priorità (art. 15 TUE).

D'altra parte, anche la Commissione europea può influenzare le strategie dell'UE attraverso una serie di prerogative quali il diritto di iniziativa legislativa⁹, la proposta di l'apertura di negoziati per accordi con paesi terzi o organizzazioni internazionali (art. 207.3 TFUE) e presentando raccomandazioni al Consiglio al riguardo (art. 218.8 TFUE).

Infine, quale Vice Presidente della Commissione europea, l'Alto Rappresentante presiede il gruppo di Commissari con competenze rivolte all'azione esterna dell'Unione, per sviluppare un approccio congiunto. Egli

⁷ Maria Giulia Amadio Viceré, *The High Representative and EU Foreign Policy Integration*, cit.

⁸ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), Lisbona, 13 dicembre 2007 (entrata in vigore: 1 dicembre 2009).

⁹ Piotr Maciej Kaczyński et al., *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*, Bruxelles, CEPS/Egmont/EPC, 2010, <https://www.ceps.eu/?p=6784>.

coordina e supervisiona il lavoro dei Commissari per la politica di vicinato e i negoziati di allargamento, per la cooperazione internazionale e lo sviluppo, per gli aiuti umanitari e la gestione delle crisi e per il commercio¹⁰.

Per quanto riguarda la rappresentanza esterna dell'UE, le disposizioni del Trattato prevedono che il Presidente del Consiglio europeo assicuri la rappresentanza esterna dell'Unione sulle questioni riguardanti la sua politica estera e di sicurezza comune, mentre spetta al Presidente della Commissione europea rappresentare l'Unione negli ambiti sovranazionali, quali il mercato unico, gli affari interni e di giustizia, in materia ambientale e di energia o in settori legati al commercio.

L'Alto Rappresentante ha invece la responsabilità di rappresentare l'UE nelle questioni relative alla PESC nelle organizzazioni internazionali (art. 27.2 TUE) e riunioni che si svolgono a un livello gerarchico inferiore rispetto a quelle attese dal Presidente del Consiglio europeo¹¹. Inoltre l'Alto Rappresentante, insieme al presidente della Commissione, è responsabile delle relazioni dell'UE con le organizzazioni internazionali (Art. 220.2 TFUE).

Sia per la parte intergovernativa che per quella sovranazionale della politica estera e di sicurezza dell'UE, la separazione orizzontale dei poteri si coniuga con la separazione verticale dei poteri¹². Nell'ambito della parte sovranazionale, l'Unione ha una competenza esclusiva solo nella politica commerciale comune, mentre ha competenze condivise nei settori della cooperazione allo sviluppo e degli aiuti umanitari (art. 4 TFUE).

¹⁰ Steven Blockmans e Sophia Russack, "The Commissioners' Group on External Action – Key Political Facilitator", in *CEPS Special Reports*, n. 125 (dicembre 2015), <https://www.ceps.eu/download/publication/?id=9220>.

¹¹ Christine Kaddous, "Role and Position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty", in Stefan Griller e Jacques Ziller (a cura di), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty*, Wien/New York, Springer, 2008, p. 205-221.

¹² Maria Giulia Amadio Viceré, *The High Representative and EU Foreign Policy Integration*, cit.

Nella parte intergovernativa della politica estera e di sicurezza, ossia la PESC, la separazione verticale dei poteri salvaguarda espressamente le responsabilità e i poteri degli stati membri nella formulazione e nella condotta delle loro politiche estere, di sicurezza e di difesa, nonché della loro rappresentanza nazionale nell'ambito del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (Dichiarazioni 13 e 14 allegate all'Atto finale del Trattato di Lisbona).

Riconoscendo il ruolo cruciale che gli stati membri giocano ancora in questo ambito, i legislatori europei hanno nondimeno cercato di sviluppare una serie di istituzioni e meccanismi che potessero mitigare la preminenza dei governi nazionali e creare un ambiente favorevole per un'azione più unitaria ed efficace dell'UE, sia nel processo decisionale interno che sulla scena internazionale.

In effetti, il Trattato di Lisbona prevede diversi meccanismi per quegli stati membri disposti a rafforzare la cooperazione nel settore della sicurezza e difesa all'interno del quadro istituzionale dell'UE. Innanzitutto, il Trattato prevede la possibilità di una cooperazione rafforzata tra gli stati membri, che può aver luogo in materia di PESC e PSDC (TUE, art. 20) con l'intento esplicito di "rafforzare" il processo di integrazione dell'Unione (TUE, art. 20.1).

In secondo luogo, "il Consiglio può affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie" per le missioni PSDC, che agiranno "in associazione" con l'Alto rappresentante (art. 44.1 TUE). In terzo luogo, il Trattato ha previsto la possibilità di un Cooperazione strutturata permanente in ambito militare (PESCO) (art. 42. 6 TUE), che è stata effettivamente lanciata a novembre 2017, nell'ambito del piano di attuazione nel settore della sicurezza e della difesa adottato nel dicembre del 2016 (Consiglio dell'UE, 2016).

Inizialmente pensata per un numero ristretto di paesi che potessero soddisfare obiettivi ambiziosi in termini di capacità e volontà politica, essa vede attualmente la partecipazione di 25 stati membri – tutti ad eccezione di Danimarca e Malta. Tra gli altri meccanismi messi in campo nel settore della difesa, vanno menzionati la

Coordinated Annual Review of Defence (CARD), un meccanismo di scambio di informazioni riguardo ai piani nazionali per lo sviluppo di capacità militari, e il Fondo europeo di difesa (FED), attivato sotto la gestione della Commissione europea per finanziare attività di ricerca e di sviluppo delle capacità di difesa attraverso il bilancio dell'UE.

Infine, il Trattato di Lisbona ha introdotto una “clausola di mutua difesa” e una “clausola di solidarietà”. Secondo l’art. 42.7 del TUE, se “uno Stato membro subisca un’aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell’articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite”. Tale disposizione è integrata dalla “clausola di solidarietà”, la quale prevede che “Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall’uomo” (TFUE, art. 222).

Per quanto riguarda il ruolo della magistratura, la Corte di giustizia dell’Unione europea non ha giurisdizione sulle disposizioni PESC e PSDC (art. 24 TEU), “né per quanto riguarda gli atti adottati in base a dette disposizioni” (art. 275 TFUE). Per quanto riguarda la parte sovranazionale, la magistratura ha un ruolo centrale anche nella sua dimensione estera e di sicurezza.

La Corte di giustizia svolge un’attività di vigilanza e di controllo giudiziario. Secondo l’art. 263 del TFUE, la Corte controlla la legittimità “sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi”.

2. Possibili riforme per la governance della politica estera e di sicurezza comune dell'UE

L'evoluzione della politica estera e di sicurezza dell'UE ha conosciuto periodi di stallo e importanti passi verso un maggior coordinamento tra istituzioni di Bruxelles e stati membri. Ad oggi, resta un settore con caratteristiche peculiari e una forte impronta intergovernativa, dominato dalla logica del consenso e dunque dagli esecutivi nazionali e dalle loro priorità di politica estera. Il Trattato di Lisbona ha segnato un progresso significativo per il rafforzamento della coerenza e della razionalizzazione istituzionale e dei meccanismi decisionali. Tuttavia, il processo di attuazione è stato spesso ostacolato dalle divergenze di interessi e dalla mancanza di volontà politica a fare dell'Unione un attore internazionale efficace e credibile.

L'aggressione russa dell'Ucraina ha confermato il rinnovato dinamismo geopolitico sia dei rivali strategici che dei partner dell'UE. Questo richiede un ulteriore sforzo per dotare l'Unione di un sistema di *governance* più efficace della sua politica estera e di sicurezza, in particolare attraverso tre strumenti: (1) meccanismi di funzionamento più flessibili; (2) procedure decisionali più snelle; e (3) interventi specifici nel settore della difesa.

2.1 Meccanismi di funzionamento più flessibili

Un certo grado di differenziazione ha sempre fatto parte del processo di integrazione europeo sin dalle sue origini. Essa ha già offerto una soluzione per molti settori chiave all'interno dell'Unione in cui l'uniformità non era desiderabile o realizzabile, come l'Eurozona, l'area Schengen e la difesa. Di fronte alle nuove e sempre più profonde sfide interne e a un contesto internazionale sempre più instabile, i modelli basati sull'integrazione e la cooperazione flessibile dovrebbero essere applicati anche alle aree di politica estera e di sicurezza. Spesso, infatti, gli stati membri si allontanano dal quadro dell'UE per perseguire i loro interessi nazionali. E quelli che hanno sufficienti capacità di politica estera e di difesa,

perseguono sempre più le loro priorità e fanno affidamento sulla loro capacità di agire a scapito di quadri e obiettivi comuni. La differenziazione sembra dunque essere l'unico antidoto alla minaccia di frammentazione e persino di disintegrazione.

Occorre però interrogarsi su quale sia la forma di differenziazione più idonea per la politica estera e di sicurezza europee, e quali misure siano necessarie per garantirne l'efficacia, ma anche la sostenibilità a livello di *governance* e la legittimità democratica.

I meccanismi basati sui Trattati come l'astensione costruttiva (art. 31.1 del TUE) e la cooperazione rafforzata (artt. 20 TUE e 326 e 334 TFUE) non sono stati quasi mai utilizzati, con l'eccezione più notevole e recente della Cooperazione strutturata permanente (PESCO) in materia di difesa (art. 42.6 TUE)¹³.

Contemporaneamente, si è rafforzato l'uso di meccanismi informali di differenziazione. Grevi et al.¹⁴ distinguono cinque categorie di meccanismi informali di differenziazione in politica estera. In primo luogo, i gruppi regionali di stati membri possono contribuire a far avanzare una questione di politica estera su un'area di interesse comune.

Secondo, i gruppi di contatto ad hoc possono affrontare particolari crisi internazionali. In terzo luogo, i cosiddetti *lead group* possono aiutare a far avanzare la posizione dell'UE sulle questioni principali dell'agenda internazionale, come il gruppo E3 sull'Iran o il gruppo Normandia sull'Ucraina. In quarto luogo, alcuni stati membri possono far avanzare la posizione dell'UE nei forum internazionali in cui non tutti sono presenti, come il Consiglio di sicurezza dell'ONU, il G7 o il G20.

¹³ Riccardo Alcaro e Marco Siddi, "Differentiation in EU Foreign and Security Policy: EU Lead Groups in the Iranian Nuclear Dispute and the Ukraine Crisis", in *EU IDEA Policy Papers*, n. 11 (dicembre 2020), <https://euidea.eu/?p=1432>.

¹⁴ Giovanni Grevi et al., "Differentiated Cooperation in European Foreign Policy: The Challenge of Coherence", in *EU IDEA Policy Papers*, n. 5 (agosto 2020), <https://euidea.eu/?p=1192>.

La differenziazione può anche essere realizzata attraverso l'incarico da parte dell'Alto Rappresentante/Vicepresidente a uno o più Ministri degli Esteri per svolgere compiti specifici di politica estera a nome dell'UE.

Infine, di fronte alla guerra in corso in Ucraina e alle richieste di adesione all'Unione di Ucraina, Georgia e Moldavia, il concetto di flessibilità può assumere un significato diverso e più strategico nella sua azione esterna, per esempio offrendo modelli multipli di cooperazione tra l'UE e i paesi candidati, vicini o partner.

Ovviamente questo solleva importanti questioni sulla compatibilità dell'integrazione flessibile con la conservazione dell'unità politica e giuridica dell'Unione. Al fine di mitigare questi rischi, è fondamentale identificare meccanismi che forniscano la coerenza dei vari formati differenziati tra di loro e con gli obiettivi e le decisioni condivise dell'UE.

Pertanto, quando le iniziative di differenziazione intergovernativa sono stabilite al di fuori dei Trattati, dovrebbe essere garantita la loro connessione con il quadro istituzionale dell'UE, ad esempio stabilendo meccanismi di consultazione e cooperazione tra le istituzioni di Bruxelles e gli stati membri partecipanti, come è successo con l'accordo sul nucleare iraniano, dove l'ufficio dell'Alto Rappresentante è stato strettamente associato all'iniziativa del *lead group* formato da Francia, Germania e Regno Unito.

Infine, la legittimità democratica e la responsabilità devono essere preservate e salvaguardate a tutti i costi in uno scenario di maggiore differenziazione, attraverso meccanismi parlamentari specifici (commissioni *ad hoc* e/o forme rafforzate di cooperazione interparlamentare) e un reale impegno con i cittadini europei attraverso la consultazione, l'informazione e il dialogo.

2.2 Procedure decisionali più snelle

L'unanimità ha significato troppo spesso inazione e silenzio collettivo. Ci sono precedenti storici di lunghi periodi di paralisi istituzionale all'interno dell'UE che sono stati superati grazie a procedure decisionali più snelle, come l'introduzione del voto a maggioranza qualificata negli affari relativi al mercato interno negli anni '80. Allo stesso modo, l'attuale contesto geopolitico richiede meccanismi più efficaci per accelerare le procedure e le decisioni e per assicurarsi che l'UE abbia il giusto peso nelle questioni internazionali.

L'introduzione del voto a maggioranza qualificata potrebbe essere altamente vantaggiosa anche per la politica estera dell'UE. Esso aumenterebbe la capacità di azione dell'Unione, non soltanto poiché ci vorrebbe più di uno stato membro per bloccare una decisione¹⁵, ma anche perché nel tempo gli stati membri suscettibili di essere in minoranza sarebbero spinti ad intensificare gli sforzi negoziali, costruire alleanze e contribuire al raggiungimento di un accordo piuttosto che essere premiati per l'ostruzionismo¹⁶.

Proposte che vanno in questa direzione sono state avanzate a più riprese dalle istituzioni europee e dai leader nazionali. Già il Presidente della Commissione europea Juncker (2014-2019) in occasione del suo discorso sullo stato dell'Unione del 2018 aveva proposto un approccio graduale di introduzione del voto a maggioranza qualificata sfruttando le possibilità offerte dagli attuali Trattati, a partire dalle decisioni relative ai diritti umani e alle missioni civili¹⁷.

¹⁵ Niklas Nováky, *Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Make It So*, Bruxelles, Wilfried Martens Centre for European Studies, settembre 2021, <https://www.martenscentre.eu/?p=6955>.

¹⁶ Leonard Schuette, "Should the EU Make Foreign Policy Decisions by Majority Voting?", in *CER Policy Briefs*, maggio 2019, <https://www.cer.eu/node/7668>.

¹⁷ Commissione europea, *Stato dell'Unione 2018*, 12 settembre 2018, https://ec.europa.eu/info/priorities/state-union-speeches/state-union-2018_it.

La Presidente della Commissione europea von der Leyen (2019-2024) ha ribadito questa proposta nel suo primo discorso sullo stato dell'Unione, menzionando espressamente le decisioni relative ai diritti umani e alle sanzioni¹⁸.

Il Parlamento europeo è stato coerente e vocale nel suo sostegno all'estensione del voto a maggioranza qualificata alla politica estera e di sicurezza. Nel suo discorso pronunciato davanti al Parlamento europeo a Strasburgo il 3 maggio scorso, lo stesso Presidente del Consiglio Draghi ha richiamato la necessità di una politica estera unitaria a livello europeo e di meccanismi decisionali efficaci, auspicando il superamento del principio dell'unanimità verso decisioni prese a maggioranza qualificata¹⁹.

Eppure, fino ad oggi è mancata la volontà degli stati membri di attivare le procedure previste a questo scopo dai Trattati. In particolare, si potrebbe utilizzare la clausola passerella prevista all'articolo 31, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea, che autorizza il Consiglio europeo a consentire al Consiglio dell'UE, con un accordo unanime, di prendere decisioni a maggioranza qualificata in alcuni settori della PESC.

Queste disposizioni rimangono inesplorate perché gli stati membri hanno bloccato qualsiasi possibilità di far avanzare le discussioni, sebbene abbiano accettato di fare uso dell'astensione costruttiva nelle decisioni PESC, che permette a uno stato membro di astenersi da un voto unanime senza bloccarlo. Ad esempio, non ha avuto successo il tentativo recente di passare dall'unanimità alla maggioranza qualificata per l'adozione di sanzioni nel campo delle violazioni dei diritti umani (il cosiddetto *Magnitsky Act* europeo).

Va poi tenuto conto del fatto che l'estensione del voto a maggioranza qualificata ad altri ambiti della politica estera, di sicurezza e di difesa richiederebbe modifiche al Trattato che, ancora una volta, necessitano dell'unanimità per l'adozione. In

¹⁸ Commissione europea, *Stato dell'Unione 2020*, 16 settembre 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-2020_it.

¹⁹ Presidenza del Consiglio, *Il Presidente Draghi al Parlamento europeo*, Strasburgo, 3 maggio 2022, <https://www.governo.it/it/articolo/il-presidente-draghi-al-parlamento-europeo/19738>.

ogni caso, l'introduzione del voto a maggioranza qualificata non risolverebbe *tout court* il problema della convergenza strategica tra gli stati membri dell'UE e potrebbe spingere quelli più grandi e popolosi a mettere da parte le preoccupazioni di quelli più piccoli, che avrebbero più paura di essere lasciati fuori nelle decisioni cruciali di politica estera²⁰.

Inoltre, la Commissione e la Corte di giustizia avrebbero ancora limitate capacità di controllo, con il rischio che l'Unione si trovi incapace di affrontare situazioni in cui gli stati non rispettano le decisioni prese in opposizione alle loro opinioni²¹.

2.3 Interventi specifici nel settore della difesa

Negli ultimi anni, l'Unione ha dato un impulso politico necessario alla cooperazione europea nel settore della difesa. Iniziative quali PESCO, CARD e FED rappresentano passi avanti concreti, ma è arrivato il momento di renderle pienamente operative e di produrre risultati tangibili, per evitare di perdere lo slancio attuale. Questo richiede prima di tutto una significativa volontà politica e un'attenzione sostenuta da parte dei politici sia a livello nazionale che europeo.

Di recente l'adozione della Bussola Strategica ha confermato la volontà degli stati membri di rafforzare il loro impegno politico-militare per costruire una difesa europea, soprattutto alla luce della sfida posta dall'invasione russa dell'Ucraina²². Per il futuro, serve una visione sistemica che preveda un quadro generale coerente tra tutte le iniziative, in modo che si rafforzino – e non si sovrappongano o duplichino – a vicenda, e che rispetti un corretto equilibrio tra la dimensione

²⁰ Pol Morillas, "Afghanistan, AUKUS and European Strategic Autonomy", in *JOINT Briefs*, n. 4 (ottobre 2021), <https://www.jointproject.eu/?p=607>.

²¹ Annegret Bendiek, Ronja Kempin e Nicolai von Ondarza, "Qualified Majority Voting and Flexible Integration for a More Effective CFSP?", in *SWP Comments*, n. 25 (giugno 2018), <https://www.swp-berlin.org/en/publication/qualified-majority-voting-and-flexible-integration-for-a-more-effective-cfsp>. Luigi Scazzieri, "Towards a European Security Council?", in *CER Insights*, 27 novembre 2019, <https://www.cer.eu/node/8209>.

²² Consiglio dell'Unione europea, *Una bussola strategica per rafforzare la sicurezza e la difesa dell'UE nel prossimo decennio*, 21 marzo 2022, <https://europa.eu/CwwCPC>.

intergovernativa e quella comunitaria. Se questo equilibrio non ci fosse, sarebbe difficile garantire un livello sufficiente di impegno da parte dei ministeri nazionali della difesa.

Questa visione sistemica deve essere sostenuta da una revisione dell'architettura istituzionale complessiva. In particolare, lo scopo di muoversi in questa direzione sarebbe quello di strutturare le istituzioni intergovernative, attualmente frammentate, in un modo che preservi il loro ruolo di motore della politica di difesa e migliori la loro efficacia, senza precludere i futuri sviluppi verso una comunitarizzazione della difesa.

Ciò garantirebbe anche che gli stati membri possano sfruttare appieno il sostegno fornito dalla Commissione europea, in particolare attraverso il FED. Il modello per il quadro istituzionale intergovernativo dovrebbe essere quello di una struttura nazionale, che ha un decisore politico (il ministro), una leadership militare (il capo della difesa) e un responsabile degli approvvigionamenti e dello sviluppo delle capacità (un direttore nazionale degli armamenti). Tutte queste figure hanno le loro strutture di supporto e sono soggette a vincoli politici da parte di organismi eletti (governi e parlamenti). Questo modello, ovviamente, dovrebbe essere opportunamente adattato al formato UE.

Ne consegue che si dovrebbero fare i passi necessari per la creazione di un Consiglio dei Ministri della Difesa, presieduto dall'AR/VP. I Ministri della Difesa si riuniscono già diverse volte all'anno per dei consigli 'informali', in *back to back* con i colleghi degli Affari Esteri, e all'interno del comitato direttivo dell'Agenzia europea per la Difesa (EDA).

Ma tutti questi forum hanno dei limiti, o perché sono informali, o perché non c'è solo la difesa sul piatto, o perché possono discutere solo delle iniziative dell'EDA. Dato il livello di ambizione politica che gli stati membri dell'UE hanno sottoscritto negli ultimi anni nel settore della sicurezza e della difesa, non ha davvero più senso non avere un Consiglio dei Ministri della Difesa formalizzato. Questo dovrebbe svolgere il ruolo interno svolto da ogni Ministro della Difesa,

fornendo una guida strategica e prendendo decisioni chiave sullo sviluppo delle capacità, sulle missioni e sulle operazioni. Tuttavia, decidere semplicemente che l'Europa dovrebbe avere un Consiglio dei Ministri della Difesa non basterà, poiché un tale Consiglio avrà bisogno di una serie di strutture di supporto e di attuazione appropriate e specifiche. A questo proposito, è importante sottolineare che quasi tutto ciò che è necessario perché questo accada è già presente.

Il Comitato militare dell'UE è chiaramente pienamente qualificato per funzionare come se fosse un capo della difesa nazionale. Potrebbe prendere le decisioni strategiche cruciali, pur avvalendosi del sostegno dello Stato Maggiore dell'UE. L'EDA potrebbe benissimo svolgere il ruolo di un'agenzia europea per gli armamenti, come era stato previsto quando è stata fondata.

Le diverse direzioni e unità che compongono la componente di gestione delle crisi del SEAE, se drasticamente snellite e razionalizzate, potrebbero utilmente rappresentare la parte operativa, assicurando anche il necessario collegamento con il mondo civile. Infine, la Commissione europea fornirebbe le risorse necessarie, mentre – ultimo ma non meno importante – una vera e propria Commissione per la Difesa nel Parlamento europeo potrebbe esercitare un'adeguata supervisione sullo sviluppo delle capacità e sulle missioni.

La creazione di un Consiglio dei Ministri della Difesa è un'idea che vale la pena esplorare attivamente e implementare, ma solo se non si risolve in un mero *maquillage*, e solo se non si aggiunge semplicemente al già affollato e confuso quadro della cooperazione europea in materia di difesa.

Conclusioni

La scelta dell'integrazione differenziata nel settore della politica estera, di sicurezza e di difesa sembra essere la strada più concreta per rilanciare il progetto europeo sottraendolo alle spinte centrifughe che lo minacciano, e può diventare una modalità stabile di avanzamento dell'integrazione per il futuro. Tuttavia, serve

un'agenda pragmatica di sviluppo e non vanno sottovalutati i rischi connessi ad un'eccessiva frammentazione e alla mancanza di legittimità dell'azione europea.

Questa può essere realizzata attraverso meccanismi informali di cooperazione tra gli stati membri, oppure con l'applicazione di procedure decisionali più snelle come il voto a maggioranza qualificata. In parallelo, occorre razionalizzare e rafforzare l'architettura istituzionale che sostiene la politica estera dell'UE, cominciando da quella della difesa.

La maggior parte di questi sviluppi potrebbe essere realizzata all'interno del quadro giuridico esistente, ma alcuni interventi potrebbero richiedere una revisione dei Trattati per incorporare i cambiamenti rilevanti nella legislazione dell'UE. Sulla scorta delle preferenze espresse dai cittadini europei nel contesto della Conferenza sul futuro dell'Europa e della posizione assunta dal Parlamento europeo (Parlamento europeo 2022), gli esecutivi nazionali dovrebbero valutare seriamente l'opzione di avviare una Convenzione finalizzata alla modifica dei Trattati prima delle prossime elezioni europee del 2024.

Allegato: Struttura decisionale PESC e PESD

A cura di Roberto Baccarini

	PESC (Politica estera e di sicurezza comune)	PESD (Politica europea di sicurezza e difesa)	Procedura legislativa ordinaria
Diritto di iniziativa	<p>L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.</p> <p>L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (con il supporto della Commissione).</p> <p>Qualsiasi stato membro dell'Unione.</p>	<p>-L'Alto Rappresentante.</p> <p>Gli stati membri.</p>	<p>La Commissione europea.</p> <p>Eccezioni (art. 289.4 TFEU):</p> <p>Un gruppo di stati membri.</p> <p>Il Parlamento europeo.</p> <p>Raccomandazioni dalla Banca centrale europea.</p> <p>Richiesta della Corte di Giustizia.</p> <p>Richiesta della Banca europea per gli investimenti.</p>
Legislatore e regole decisionali	<p>Il Consiglio europeo e il Consiglio agendo all'unanimità.</p> <p>L'astensione di alcuni stati membri non preclude l'adozione dell'atto (se si</p>	<p>Il Consiglio europeo e il Consiglio agendo all'unanimità.</p>	<p>Co-legislatori:</p> <p>Il Consiglio, che decide utilizzando il voto a maggioranza qualificata.</p>

	<p>astengono meno di 1/3 degli stati membri).</p> <p>Voto a maggioranza qualificata può essere utilizzato in circostanze specifiche (art. 31.2 TEU). In ogni caso, c'è una clausola che permette a ogni stato membro di porre il veto sull'utilizzo del voto a maggioranza qualificata (art. 31 TEU)</p> <p>Maggioranza semplice per questioni procedurali.</p>		<p>- Il Parlamento europeo, che decide a maggioranza (dei membri o dei voti).</p>
Implementazione	<p>Alto Rappresentante e gli stati membri usando risorse nazionali e dell'Unione (come il SEAE)</p> <p>Possibilità di lanciare una PESCO (Cooperazione strutturata permanente) fra gli</p>	<p>Alto Rappresentante (con il supporto dell'EDA e delle istituzioni dell'Unione come il SEAE).</p> <p>- Stati membri.</p> <p>Possibilità di lanciare una PESCO (Cooperazione strutturata permanente) fra gli stati dotati di sufficienti capacità.</p>	<p>La Commissione quando sono richieste azioni a livello dell'Unione.</p> <p>- Stati membri.</p>

	stati dotati di sufficienti capacità.		
Ruolo del Parlamento	<p>Il Parlamento ha il diritto:</p> <p>di essere informato e consultato dall'Alto Rappresentante e dai Rappresentati Speciali;</p> <p>porre domande e fare raccomandazioni al Consiglio o all'Alto Rappresentante;</p> <p>nomina dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza in quanto membro della Commissione europea;</p> <p>dibattito due volte l'anno sui progressi compiuti nell'attuazione della PESC;</p> <p>approvazione degli accordi internazionali ai settori dove si applica la procedura legislative ordinaria.</p>	<p>Il Parlamento ha il diritto:</p> <p>di essere informato e consultato dall'Alto Rappresentante e dai Rappresentati Speciali;</p> <p>- porre domande e fare raccomandazioni al Consiglio o all'Alto Rappresentante;</p> <p>nomina dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza in quanto membro della Commissione europea;</p> <p>- dibattito due volte l'anno sui progressi compiuti nell'attuazione della PESD.</p>	Co-legislatore sullo stesso livello del Consiglio.

Controllo giudiziario	Nessun controllo giudiziario. Eccezioni: si veda art. 24 TEU.	- Nessun controllo giudiziario. Eccezioni: art. 40 TEU e art. 275.2 TFEU.	Controllo giudiziario esercitato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea.
Tipologia di atti disponibili	- Principi e linee guida generali. Strategie comuni. Azioni comuni. Posizioni o decisioni comuni.	Principi e linee guida generali. Strategie comuni. - Azioni comuni. Posizioni o decisioni comuni.	Regolamenti. Direttive. Decisioni.

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale:

Camera dei deputati
Servizio Studi – Dip. Affari esteri
Tel. 06 67604172
Email: st_affari_esteri@camera.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.